

PARCELAMENTO DO OBJETO. APLICABILIDADE AO SISTEMA “S” DA SÚMULA 247 DO TCU.

Por Julieta Mendes Lopes Vareschini¹

Em decorrência dos princípios da economicidade e da eficiência as Entidades do Sistema “S” devem, por ocasião de suas contratações, efetuar adequado planejamento, escorado em estudos e pesquisas, a fim de obter propostas efetivamente vantajosas, evidenciando, enfim, a melhor utilização dos recursos que lhe são disponibilizados.

Devem, portanto, buscar o menor dispêndio possível de recursos, assegurando a qualidade da aquisição e/ou da prestação do serviço, o que exige a escolha da solução mais adequada e eficiente dentre as diversas opções existentes já por ocasião da definição do objeto e das condições da contratação, posto que é essa descrição que impulsiona a seleção da proposta mais vantajosa, objetivo precípuo da licitação, nos termos do artigo 2º do Regulamento.

Nessa linha é a lição de Marçal Justen Filho:

“Como regra, as contratações promovidas pela Administração apresentam um custo. Esse custo consiste não apenas no montante de recursos públicos transferidos a terceiros. Mais que isso, o custo imposto à Administração se relaciona com a necessidade de opção entre diversas soluções mutuamente excludentes.

Quando a Administração desembolsa um montante de recursos para uma contratação determinada, o referido montante não poderá ser utilizado para promover outras atividades. **Por isso, existe o dever de a Administração desembolsar o menor valor possível para obter uma prestação porque isso lhe assegurará a possibilidade de desenvolver outras atividades com os recursos remanescentes.**

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação à cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.”² (grifou-se)

Mais adiante aduz ainda o mesmo autor:

“Proíbe-se a aplicação de recursos públicos em empreendimentos com dimensões não estimadas ou estimadas em perspectivas irreais, inexequíveis, onerosas ou não isonômicas. Não poderá ser desencadeado um empreendimento sem serem cumpridas

¹ Sócia Fundadora do Grupo JML Consultoria & Eventos, empresa especializada em Direito Administrativo e que já capacitou mais de 30.000 profissionais na área de Licitações e Contratos. Mestre em Direito. Especialista em Direito Ambiental e Gestão Ambiental. Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba. Advogada e Consultora na área do Direito Administrativo, com ênfase em Licitações e Contratos Administrativos. Coordenadora técnica da JML Consultoria. Professora do Curso de Especialização em Licitações e Contratos da UNIBRASIL. Professora do curso de Graduação em Direito da UNIBRASIL. Palestrante na área de Licitações e Contratos perante entidades da Administração Pública e Sistema S, com atuação em todo território nacional. Autora da obra *Licitações e Contratos no Sistema S*. 6. ed. Curitiba: JML, 2015 e da obra *Discricionariedade Administrativa: uma releitura a partir da constitucionalização do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. Organizadora da obra *Repercussões da Lei Complementar 123/06 nas Licitações Públicas: de acordo com o Decreto 6.204/07*. Curitiba: JML Editora, 2008. Autora de diversos artigos jurídicos, dentre os quais: *Gestão Planejada do Sistema de Registro de Preços*. In: *Diálogos de Gestão: novos ângulos e várias perspectivas*. Curitiba: JML Editora, 2013.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, 15. ed., São Paulo: 2012, p. 61.

todas as exigências prévias. Nem sequer poderá iniciar-se a licitação sem o cumprimento de tais requisitos, que se inserem na fase interna da atividade administrativa.

(...)

2.1) As duas finalidades básicas da etapa interna

A primeira finalidade da Lei é evitar contratações administrativas defeituosas, assim entendidas aquelas que se inviabilizem ao longo da execução do objeto ou **que não assegurem o aproveitamento mais eficiente dos recursos públicos.**

Outra finalidade legal é promover uma licitação satisfatória, reduzindo o risco de conflitos, impugnações e atrasos.

2.2) A definição do contrato e a fixação das condições da licitação

Para atingir essas duas finalidades, é imperioso que a Administração identifique de modo perfeito o objeto a ser executado, a presença dos requisitos legais de admissibilidade da contratação e a conveniência da solução a ser adotada para execução do objeto contratado. Essa é a primeira etapa a ser cumprida pela Administração.”³ (grifou-se)

A partir dessas premissas é que se deve avaliar o parcelamento do objeto⁴, sem esquecer que, a rigor, objetos divisíveis, complexos ou de naturezas distintas devem ser parcelados em itens independentes com vistas à ampliação da competitividade – princípio básico da licitação –, propiciando, assim, que os licitantes apresentem propostas individualizadas para cada um deles, de acordo com suas condições, e, igualmente, que o julgamento seja feito em relação a cada qual, o que usualmente resulta em preços mais vantajosos.

O não parcelamento do objeto, seja para os fins da adoção de um objeto único ou mesmo do agrupamento de itens em lotes – que por óbvio devem guardar compatibilidade entre si, admitir julgamento com base em um mesmo critério e permitir execução por um mesmo fornecedor –, por sua vez, deve ser visto com cautela e exige justificativa adequada e consistente, já que ao menos em tese reduz a competitividade, na medida que impõe a cotação do global ou de todos os itens que compõem cada lote pelos particulares, e pode também não resultar na escolha da proposta efetivamente mais vantajosa, em virtude de o julgamento considerar o custo total do objeto ou de cada lote definido, conforme o caso, e não dos itens isolados.

Bem por isso é que a decisão relativa à divisão ou não do objeto deve ser motivada em cada caso concreto e deve ser precedida de estudos do mercado específico ainda na fase interna da contratação, que evidenciem a vantagem sob a ótica técnica e/ou econômica de uma ou de outra, dado que inexistente uma solução que abarque toda e qualquer situação.

Nesse sentido é a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União:

“Súmula 247/TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, 15. ed., São Paulo: 2012, p. 150.

⁴ Seja mediante a realização de um único procedimento dividido em vários itens ou lotes (de acordo com o que o caso concreto justificar), um para cada espécie de objeto e onde cada qual corresponderá em verdade a uma licitação autônoma; seja mediante a realização de vários procedimentos, um para cada espécie de objeto, respeita a regra imposta para a totalidade da despesa.

ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (grifou-se)

Ademais, em recente Acórdão o TCU foi enfático ao preconizar a aplicabilidade desta Súmula aos Serviços Sociais Autônomos:

“Boletim de Jurisprudência 150/2016

Acórdão

[Acórdão 11516/2016 Segunda Câmara](#) (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes)

Indexação

Licitação. *Sistema S*. Adjudicação. Licitação por item.

Enunciado

Aplica-se aos entes do *Sistema S* o teor do enunciado de Súmula TCU 247, no sentido de que, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação deve ocorrer por item e não por preço global, desde que não haja prejuízo para o conjunto da contratação ou perda da economia de escala, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Portanto, na fase interna da licitação, é dever da Entidade realizar estudo, sopesando as regras de mercado do objeto a ser licitado, os aspectos técnicos e econômicos envolvidos, de modo a assegurar a obtenção de um objeto satisfatório pelo menor custo possível - proposta mais vantajosa – e, tratando-se de objeto divisível, sempre que possível técnica e economicamente o julgamento das propostas deve ser realizado por itens, no intuito de ampliar a competição do processo, visto que essa divisão permite que aqueles que não possam atender à totalidade do objeto ou do lote da licitação dela participem apresentando propostas para um item ou mais, de acordo com as suas condições.

De qualquer sorte, a decisão pelo parcelamento ou não deve ser motivada e levar em consideração as regras de mercado, a estrutura da Entidade, suas necessidades e capacidade operacional, conforme também já orientou o TCU:

“Acórdão nº 2796/2013 – Plenário

“3. A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados”.

Por fim, releva registrar que o parcelamento do objeto não se confunde com o fracionamento da despesa, que comumente ocorre pela ausência de planejamento do gasto⁵, é vedado com o fim de evitar fraude ao dever de licitar, ou seja, tem o intuito de coibir “artimanhas para dissociar no tempo contratações, para escapar do dever de licitar ou da modalidade cabível”⁶.

⁵ “Não raras vezes, ocorre fracionamento da despesa pela ausência de planejamento da Administração. O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento.” Brasil. Tribunal de Contas da União. *Licitações...*, p. 104.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética. 2012, pág. 321

Enquanto o fracionamento da despesa é vedado⁷, o parcelamento do objeto é devido, quando técnica e economicamente viável, visto que através do parcelamento a Entidade pode dividir o objeto em várias parcelas para ampliar a competitividade. Contudo, ao realizar essa divisão deve ser considerado o valor total da despesa para fins de eleição da modalidade de licitação cabível ou para o enquadramento em dispensa de licitação, justamente para não incorrer em fracionamento indevido.

Consoante prescreve o art. 7º do Regulamento de Licitações e Contratos dos Serviços Sociais Autônomos, “o parcelamento de obras, serviços e compras não ensejará a dispensa de licitação por valor, exceto quando o somatório das parcelas não ultrapassar o limite estabelecido nos incisos I “a” e II “a” do artigo precedente, nem descaracterizará a modalidade de licitação pertinente”.

⁷ “16. Quais aspectos são importantes para evitar o fracionamento?

Para evitar o fracionamento de despesas deve ser observada a natureza do objeto a ser licitado, pois para aqueles de natureza contínua deverá ser escolhida a modalidade que proporcione a ampla competitividade entre os diversos fornecedores e, consequentemente, selecionar a proposta mais vantajosa, observados os princípios constitucionais a que estão vinculadas.

Para a escolha da modalidade de licitação é imprescindível que haja um eficaz processo de planejamento quanto aos bens a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados pela entidade.

Assim, as aquisições de bens e contratações de serviços devem estar pautadas nos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, bem como sustentadas em instrumento de planejamento, que possibilite a escolha da modalidade adequada de licitação, inclusive o próprio registro de preços, fatores que, devidamente comprovados nos processos de contratação elidem a interpretação da ocorrência do fracionamento de despesas.

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”, Brasília, 2013”.